

## IL REGIONALISMO IN ITALIA: ORIGINI, CARATTERI, PROSPETTIVE (\*)

di Valerio ONIDA (\*\*)

1. L'origine storica dello Stato italiano si configura, come è noto, come un processo di successive annessioni ad una monarchia unitaria e centralizzata, il Regno di Piemonte e Sardegna, dei territori già appartenenti a una molteplicità di piccoli Stati preunitari o facenti parte di altri Stati europei. L'unificazione avvenne dunque attraverso l'estensione di una struttura precedente, quella della Monarchia subalpina, a tutto il territorio dell'attuale Stato italiano. In seguito a tale estensione si applicarono in tutta Italia la legislazione e il sistema amministrativo piemontesi e la stessa Costituzione piemontese del 1848.

Ciò è potuto accadere, senza che si formassero forti reazioni di tipo «anti-coloniale» nei territori via via annessi, in quanto la ristretta classe dirigente dell'epoca, borghese e liberale, vedeva nella monarchia sabauda una istituzione storicamente al servizio dell'ideale dell'unità d'Italia.

Tuttavia questo peculiare processo di unificazione produsse anche l'effetto di impedire che le pur profonde differenze sociali, culturali ed economiche esistenti fra i diversi territori, e le diverse tradizioni legislative, amministrative e politiche, si riflettessero in modo sensibile nell'assetto istituzionale dello Stato unitario. Si realizzò cioè un fenomeno, oltre che di unificazione, di appiattimento istituzionale.

Si aggiunga che il tipo di struttura costituzionale e amministrativa, adottato in Piemonte e successivamente esteso in tutta Italia,

---

(\*) Il presente scritto riproduce, con alcuni aggiornamenti, il testo italiano della relazione svolta al Convegno «*Föderalismus und Regionalismus in Europa*», svoltosi a Bonn nel settembre 1989, e i cui atti, in tedesco, sono pubblicati con lo stesso titolo, a cura di F. Ossebnuhl, Baden-Baden 1990.

(\*\*) Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Milano.

era quella dello Stato unitario e accentrato di tradizione francese e di impronta napoleonica.

Le istituzioni dell'era liberale si affermarono in Italia non già secondo il modello federale radicato per esempio in Germania, ma secondo il modello francese: un potere centrale forte e compatto, con strutture periferiche da esso dipendenti, dotate di larghi poteri di controllo sul territorio (le Prefetture), rigida unitarietà di disciplina normativa, sistema giudiziario unico, limitate autonomie dei Comuni e delle Province.

Per la verità l'idea federale non era affatto assente nel dibattito culturale e politico pre-unitario, e anzi sostanzio qualcuno dei progetti per l'unità.

Ma prevalse, come si è detto, la soluzione dell'unificazione attorno al Regno piemontese, e quindi la soluzione dello Stato unitario.

Il modello federale fu dunque consapevolmente scartato, senza concessioni nè compromessi.

E anzi tanto radicata era, nella maggioranza della classe dirigente, l'idea dell'unità statale, che per molto tempo anche le più timide proposte di regionalizzazione dello Stato italiano (come il progetto del ministro Minghetti) furono respinte per l'esplicito timore che esse potessero in qualche modo attentare all'unità appena raggiunta, risuscitando i fantasmi della frammentazione dell'Italia fra diversi regni e potentati.

Per quasi cento anni la teoria e la prassi statali italiane sono rimaste ancorate al postulato indiscusso dello Stato unitario.

Quando, dopo la prima guerra mondiale, nuovi movimenti politici, specie di origine cattolica (il partito popolare di Luigi Sturzo) riproposero il tema della Regione come ente di decentramento politico, e si unirono all'Italia nuovi territori (quelli del Trentino-Alto Adige e della Venezia Giulia) già caratterizzati da forti tradizioni di autonomia nell'ambito dell'impero plurinazionale austriaco, quelle che potevano essere le premesse per una trasformazione nel senso di una maggiore articolazione dello Stato vennero soffocate sul nascere dall'avvento del fascismo. Il regime fascista infatti fece dell'accentramento assoluto del potere uno dei cardini della sua politica istituzionale.

Caduto il fascismo, mentre il fuoco dell'attenzione si concentrò sulla cosiddetta questione istituzionale, cioè sulla scelta fra conservazione della Monarchia e creazione della Repubblica, assai meno

fu dibattuta la scelta fra Stato federale e Stato unitario; anzi l'idea del federalismo fu avanzata solo da piccole minoranze, e fu subito recessiva.

Scelta, con referendum del 2 giugno 1946, la forma istituzionale repubblicana, l'Assemblea costituente contemporaneamente eletta fu subito pressoché unanime nel volere la costituzione di una Repubblica «una e indivisibile» secondo l'espressione enfatica dell'art. 5 della Costituzione.

Ciò si spiega tenendo conto sia della radicata tradizione in senso unitario che, come si è visto, si era costituita e consolidata nell'epoca liberale; sia dei caratteri, delle tradizioni e dei programmi dei partiti antifascisti che assunsero la guida dello Stato.

I repubblicani, nel cui ambito era viva una ispirazione federalistica, erano piccola minoranza; la maggioranza cristiana, erede del partito popolare di Sturzo, ne riprese la battaglia regionalista, che però si muoveva nell'orbita di una chiara accettazione dello Stato unitario; le forze liberali e quelle della sinistra di ispirazione marxista (partito socialista e partito comunista) erano, per ragioni diverse, egualmente ferme nel respingere non solo soluzioni federaliste, ma anche forme di autonomia regionale politicamente forti, in cui le sinistre vedevano un possibile ostacolo alla realizzazione di riforme economico-sociali radicali.

Ancora una volta si puntò sull'unità, e si temette la frantumazione di un Paese che culturalmente, socialmente e politicamente continuava a conoscere diversità profonde.

Il problema aperto, e discusso a lungo e vivamente, nel periodo costituente, fu dunque solo se accettare o no il regionalismo nell'ambito dello Stato unitario, e più ancora *quale* regionalismo configurare nella nuova Costituzione.

2. Che nell'ambito del nuovo Stato italiano dovessero esservi delle autonomie regionali era acquisito di fatto già prima che l'Assemblea costituente formulasse la nuova Costituzione. Infatti in alcune aree del Paese — Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Alto Adige — non solo si erano delineate più marcate tendenze autonomistiche, ma si era già dato vita a organizzazioni regionali, o si erano poste le premesse giuridiche per la loro creazione.

La scelta reale rimessa all'Assemblea costituente era dunque fra la creazione delle Regioni solo in queste poche zone del paese, ovvero la generalizzazione dell'ordinamento regionale.

Fu seguita questa seconda strada: però le Regioni nelle quali per prime, sulle basi ora dette, le istanze autonomistiche avevano preso corpo, ottennero un regime differenziato (alle 4 Regioni ricordate fu aggiunta quella del Friuli-Venezia Giulia, nell'ambito della quale — allora ancora amputata del territorio di Trieste, sotto amministrazioni alleate — si prospettava la presenza di una minoranza slovena).

Fu così che la Costituzione da un lato sancì l'accoglimento del principio regionalistico, stabilendo che «la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni» (art. 114) e che «le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione» (art. 115); dall'altro lato stabilì che alle 5 Regioni ricordate «sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali» (art. 116).

Dunque regionalismo «necessario» e doppio regime delle autonomie regionali: diversificando le Regioni a statuto ordinario dalle cinque Regioni a statuto speciale.

Il regime delle autonomie ordinarie è definito nelle norme del titolo V, II parte della Costituzione; quello delle autonomie speciali risulta dai rispettivi statuti, adottati con leggi costituzionali approvate dall'Assemblea costituente nel gennaio del 1948 e, per il Friuli-Venezia Giulia, dal Parlamento nel 1963, oltre che, naturalmente, dalle stesse norme costituzionali per quanto non disposto diversamente negli statuti.

3. Quando l'Assemblea costituente discusse le disposizioni del testo costituzionale concernente le Regioni, solo le 4 Regioni già in qualche modo delineate nel periodo precedente avevano una identità anche geografica precisa.

Nel restante territorio nazionale non erano mai esistite, dopo l'unità d'Italia, strutture amministrative di alcun genere che si richiamassero ai confini delle Regioni.

Una suddivisione per Regioni del territorio veniva bensì operata, con nomi storici, ma solo ai fini di raccolta ed elaborazione di dati statistici.

I confini e le denominazioni di queste Regioni geografiche o statistiche erano più o meno definiti in base a fattori storici (l'appartenenza a diversi Stati pre-unitari) e culturali.

Tuttavia la definizione dell'elenco delle Regioni da istituire non

avvenne senza travagli, perché da molte parti si misero in discussione i confini e si avanzarono candidature di nuove Regioni o subregioni, per la cui esistenza non era difficile trovare, nella ricca e lunga storia dei territori italiani, una qualche giustificazione.

Queste difficoltà nel definire il quadro dell'articolazione regionale mettevano in luce fin d'allora una caratteristica saliente del regionalismo italiano: quella di nascere, più che sulla base di forti e consolidate identità regionali indiscusse e interiorizzate dalle popolazioni rispettive, sulla base di un diffuso particolarismo di città e di ristrette aree, che tende a valorizzare l'estrema differenziazione e l'identità autonoma delle piccole comunità che pur vivono in zone vicine.

È l'Italia, più che delle Regioni, degli 8.000 Comuni, delle città grandi e piccole orgogliose della loro storia, delle loro tradizioni, del loro dialetto, spesso storicamente rivali l'una dell'altra proprio nelle stesse zone regionali, spesso più insofferenti del dominio dei vicini che di quello di lontani poteri centrali; l'Italia delle cento Province e delle cento città capoluogo, alle quali sempre nuove città mirano ad aggiungersi, mentre eventuali processi di fusione vengono respinti come fattori di degradazione degli antichi capoluoghi pur se decaduti; l'Italia delle tante diocesi anche piccole e piccolissime, anch'esse così difficili da razionalizzare e riorganizzare per le resistenze locali.

Rivelatisi vani gli sforzi di chi si illudeva di poter pervenire ad un disegno di articolazione regionale fondato su dati oggettivi anche di tipo economico, e di fronte alle molteplici rivendicazioni, la scelta dell'Assemblea cadde sul richiamo puro e semplice delle diciannove Regioni configurate ai fini statistici, a cui più tardi si aggiunse il Molise, distaccato dagli Abruzzi.

Così che, oggi, le Regioni italiane, come si sa, sono 20, di cui 15 a statuto ordinario e 5 a statuto speciale.

4. Tra le Regioni italiane, i cui confini non sono stati tracciati in base a un disegno razionale astratto, ma derivano dalla storia, non c'è omogeneità, né sotto il profilo delle dimensioni, né sotto quello dei caratteri geografici, economici e sociali. Si va dalla Lombardia, che conta circa 23.850 Km<sup>2</sup> di superficie, quasi 9.000.000 di abitanti, circa 1.500 Comuni, 98 deputati eletti alla Camera e 48 senatori; alla piccola Valle d'Aosta, 3260 Km<sup>2</sup> di

superficie, 112.000 abitanti, 74 Comuni, di cui solo 1 (Aosta) supera i 5.000 abitanti, 1 solo deputato e 1 solo senatore.

Vi sono Regioni grandi con varietà di caratteri geografici all'interno, dalla montagna alla pianura, e Regioni più omogenee sotto questo profilo; Regioni caratterizzate da insediamenti di tipo metropolitano e altre in cui il centro maggiore non supera i 100.000 abitanti.

Sul terreno economico, permane lo storico dislivello fra Regioni del nord industrializzato, più ricche, e Regioni del sud con un tessuto industriale e terziario più ridotto, con tassi considerevolmente minori di occupazione e di reddito; benché negli ultimi 40 anni si siano verificate imponenti trasformazioni che hanno visto Regioni prima assai arretrate conseguire livelli di sviluppo elevati.

Sul piano sociale, gli indici di sviluppo e di benessere conoscono ancora divari notevoli.

Sotto il profilo culturale, l'Italia è un paese molto articolato e variegato, con tradizioni e costumi assai diversificati, ma profondamente mono-nazionale.

Anzi, storicamente la consapevolezza di un'identità nazionale italiana ha preceduto di molto l'unificazione politica, di cui ha costituito il motore ideale, così che lo Stato italiano può considerarsi un tipico prodotto dell'ideale ottocentesco dello Stato nazionale.

Le identità regionali sono dunque per lo più avvertite come articolazioni di una identità nazionale non contestata. Unica vera eccezione rispetto a questo carattere mono-nazionale è costituita dall'Alto Adige, aggregato allo Stato italiano nel 1918 ma abitato da una comunità che culturalmente non si richiama all'Italia ma piuttosto all'area germanica: e infatti negli ultimi decenni questo è l'unico problema di tipo etnico che l'Italia ha dovuto affrontare, con la complicazione di dover regolare la convivenza nello stesso territorio di minoritarie comunità di lingua italiana e di lingua ladina.

L'unità nazionale copre peraltro, come si è accennato, un'accentuata diversificazione del paese al proprio interno.

Vero è che negli ultimi fenomeni di migrazione interna di massa, dovuti agli squilibri economici e di opportunità di lavoro fra diverse aree del paese, il diffondersi dell'istruzione, l'aumento della mobilità, la forza unificante dei modelli e della televisione, nonché un modello amministrativo fortemente centralizzato,

hanno condotto il paese ad essere molto più uniforme di un tempo, pur nel permanere delle particolarità, spesso più locali che regionali.

Così che si può osservare, oggi, l'apparente paradosso di un'Italia regionalizzata più unita e uniforme sotto il profilo sociale e culturale di quanto non fosse l'Italia di trenta o quarant'anni fa, quando le Regioni ancora non esistevano e l'ordinamento regionale non era attuato in tutto il Paese.

Gli accresciuti scambi e le accresciute interdipendenze fra diverse aree hanno certamente prodotto una maggiore integrazione nella popolazione, e in parte anche una attenuazione, se non una scomparsa, specie nelle aree più sviluppate ed urbanizzate, dei caratteri regionali tradizionali.

Non mancano, e anzi di recente sembrano accentuarsi, tensioni collegate alle differenze e all'integrazione di gruppi di popolazione di diverse Regioni, come mostra il sorgere e l'espandersi nelle Regioni del nord (peraltro dovuto per lo più ad altri fattori, come la diffusa insofferenza per il sistema politico e amministrativo nel suo complesso) di gruppi politici, ancora minoritari ma consistenti, che interpretano rivendicazioni e recriminazioni, e talora reazioni di intolleranza, verso altre Regioni.

Ma nel complesso, per lo più, le comunità regionali non appaiono principalmente preoccupate della difesa di una loro differenziata identità: con alcune eccezioni, fra cui soprattutto il caso della popolazione tedesca dell'Alto Adige, estranea alla nazionalità italiana, e per la quale si pongono com'è noto difficili problemi di convivenza con la comunità italiana insediatasi nel medesimo territorio.

In altre zone invece la tutela dei caratteri tipici regionali, come la parlata o certe tradizioni, è bensì sentita come un valore, ma non tale da prevalere, nella maggioranza della popolazione, su altre preoccupazioni e aspirazioni.

5. Il regionalismo italiano non è dunque prevalentemente regionalismo etnico o culturale o economico, ma regionalismo politico.

All'Assemblea costituente, come si è ricordato, furono soprattutto i democristiani e i repubblicani a proporre e a promuovere una impostazione in senso regionalista della nuova struttura dello Stato. I repubblicani riecheggiavano in qualche misura il filone

federalista della loro cultura; quanto alla democrazia cristiana, essa riproduceva senza grandi modifiche il progetto di regionalismo già avanzato da Don Sturzo negli anni 1919-20.

Alla base di questo disegno stava la concezione, propria dell'ideologia cattolica, delle comunità intermedie e del principio di sussidiarietà. Nelle Regioni si vedeva dunque da un lato la naturale e più compiuta espressione dell'autogoverno delle collettività locali, dall'altro uno strumento per dare vita ad uno Stato in cui il pluralismo e la diffusione del potere garantissero meglio contro i pericoli di autoritarismo e gli eccessi di centralismo.

Il regionalismo era dunque strettamente legato alle istanze di libertà e di democratizzazione dell'apparato statale.

La proposta di ordinamento regionale che scaturì da queste impostazioni contemplava la formulazione di organi regionali eletti investiti di funzioni legislative e amministrative a livello locale, ma anche diverse forme di partecipazione degli organi regionali alla formazione e all'attività dei poteri centrali. Così, come è noto, i consigli regionali possono assumere presso il Parlamento nazionale l'iniziativa delle leggi statali; possono (in numero di almeno cinque) chiedere il referendum per l'abrogazione di leggi ordinarie o per l'approvazione delle leggi costituzionali approvate dalle Camere con una maggioranza inferiore ai 2/3; partecipano mediante loro delegati alla assemblea che elegge il Presidente della Repubblica: eleggevano, secondo il progetto di Costituzione (non accolto però su questo punto dall'Assemblea costituente) un terzo dei componenti del Senato, che in questo modo si sarebbe in parte configurato come una «Camera delle Regioni» sul modello di molte seconde Camere degli Stati federali; potevano (secondo le previsioni del progetto, anche su questo punto non accolto) proporre l'impugnazione, per qualsiasi motivo, degli atti legislativi statali davanti alla Corte costituzionale.

Ma è questo il punto su cui la realtà costituzionale si è forse più distaccata dalle primitive intenzioni dei costituenti.

Infatti i compiti di partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attività dei poteri centrali hanno di fatto assunto assai scarso rilievo: caduta già all'Assemblea costituente la proposta di far eleggere dai Consigli regionali una parte dei senatori, ridotta la potestà di impugnazione delle leggi statali davanti alla Corte costituzionale ai soli casi di violazione della sfera d'autonomia delle Regioni; la partecipazione dei delegati regionali all'elezione del



Capo dello Stato si è ridotta ad una modesta integrazione numerica dell'assemblea su base strettamente politica; l'iniziativa legislativa regionale è stata poco esercitata e quasi sempre con scarso successo; nessuna richiesta di referendum è stata avanzata dai consigli regionali fino ad epoca recentissima.

Le Regioni si sono dunque di fatto attuate secondo lo schema del decentramento autonomo territoriale, lasciando cadere alcuni degli elementi di pur timido federalismo impliciti nella visione originariamente proposta.

6. È probabile che questo sviluppo sia stato dovuto sia alla struttura del sistema politico italiano, quale si formò subito dopo la caduta del fascismo e si manifestò con l'elezione dell'Assemblea costituente, e quale è rimasta, sostanzialmente non molto dissimile, negli anni successivi; sia alla circostanza che l'ordinamento regionale si attuò all'inizio solo molto parzialmente (con la costituzione di quattro delle cinque Regioni a statuto speciale), e venne generalizzato in tutto il Paese solo a distanza di oltre vent'anni dall'avvento della Costituzione.

L'attuazione dell'ordinamento regionale fu rinviata in un primo tempo *sine die*, come fu rinviata l'attuazione di altri istituti nuovi della Costituzione, fra cui la Corte costituzionale.

Dello Stato nuovo, disegnato dalla Costituzione, fu attuata subito quasi pienamente solo la parte che riguardava le istituzioni centrali di governo, vale a dire Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica: lo Stato repubblicano, amputato delle maggiori novità costituite dalla giustizia costituzionale, dal referendum e dal regionalismo, si ricostituì tacitamente secondo un modello non molto dissimile da quello in vigore nel periodo pre-fascista.

Il «congelamento» dell'ordinamento regionale durò assai più a lungo di quello di altri istituti, precisamente fino al 1970, anno in cui furono eletti i primi consigli delle Regioni ordinarie. In particolare gli apparati amministrativi, largamente passati indenni attraverso il fascismo e la crisi di questo, o sviluppatisi proprio durante il fascismo, si consolidarono secondo il precedente modello centralistico prima che le novità introdotte dalla Costituzione cominciassero a ricevere attuazione, e con ciò si rese ancora più difficile tale attuazione.

Le quattro (cinque a partire dal 1963) Regioni a statuto speciale d'altra parte non potevano, sia perchè isolate nell'ambito di

uno Stato centralizzato, sia per la loro relativa debolezza politica, incidere sulla struttura statale.

Il «congelamento» dell'ordinamento regionale fu largamente voluto per il timore che autonomie regionali ampie e forti, in zone del paese ove i partiti dell'opposizione di sinistra avevano una posizione maggioritaria, dessero troppo potere nelle mani dell'opposizione. Fu quindi legato strettamente alle caratteristiche del sistema politico italiano.

Questo appariva infatti caratterizzato dalla netta contrapposizione fra un'area di centro maggioritaria, una forte opposizione di sinistra «anti-sistema» egemonizzata dal partito comunista, e una meno consistente opposizione di destra chiaramente al di fuori del quadro costituzionale.

Ma il sistema politico era (ed è) altresì caratterizzato dalla presenza, diffusa su tutto il territorio, di forti partiti «nazionali», con strutture centralizzate, portatori di programmi e strategie politiche a loro volta «nazionali». Centralismo degli apparati statali, centralismo dei partiti e timori diffusi per l'alterazione degli equilibri politici concorrevano così a ostacolare l'attuazione delle Regioni.

Alla base della decisione di dare finalmente vita all'ordinamento regionale, oltre alla scelte di attuazione costituzionale, stavano alcune idee in parte nuove rispetto a quelle che avevano ispirato il regionalismo alla Costituente.

Così l'idea della necessità di avviare un processo di profonda riforma degli apparati pubblici, che li rendesse più idonei a rispondere alle domande della società (le Regioni per la riforma dello Stato).

Nella creazione di un nuovo livello di governo elettivo si vedeva poi uno strumento di perfezionamento e di arricchimento della democrazia partecipativa, intesa come sistema di decisioni fondate sul consenso attivo e continuo dei governati, attraverso istituzioni ad essi vicine e da essi controllabili, e quindi anche uno strumento per rinnovare i contenuti e i modi di fare politica (le Regioni per la partecipazione).

Infine nei nuovi enti regionali si vedevano gli snodi necessari di un sistema di programmazione economica che non fosse rigidamente centralistico e burocratico (le Regioni per la programmazione).

Queste idee e queste attese — legate al clima ideologico e

politico degli ultimi anni sessanta e degli anni settanta — fecero sì che l'attuazione dell'ordinamento regionale venisse «caricata» di molte aspettative, specie da parte dei settori di opinione più progressisti e più insoddisfatti.

Era tuttavia inevitabile che la realtà si mostrasse inferiore alle attese, se non altro perché le Regioni venivano costruite con i «materiali» (partiti, classi politiche, classi di funzionari, cultura amministrativa) disponibili all'epoca, e provenienti dalla lunga tradizione di uno Stato non regionale.

Le Regioni sono state certo generose, nelle proclamazioni dei propri statuti, di promesse e impegni a favore degli obiettivi ora indicati. Di fatto, però, nei vent'anni del loro funzionamento, esse hanno espresso delle classi politiche regionali complessivamente modeste; si sono date degli apparati spesso non più efficienti, e talora meno efficienti, di quelli tradizionali dello Stato; hanno riprodotto molti dei caratteri tipici dell'azione statale e instaurato con le proprie comunità rapporti spesso non molto diversi da quelli tradizionalmente propri delle istituzioni politiche centrali.

In questo primo ventennio esse hanno certamente consolidato la propria presenza istituzionale, ma né la loro immagine, né la loro realtà si sono grandemente sviluppate in positivo, e anzi oggi le Regioni italiane vivono e operano in un clima istituzionale, politico e di opinione non molto favorevole, nonostante che di recente il desiderio di rispondere alle spinte delle «leghe» nordiste abbia riattivato progetti di rafforzamento del regionalismo.

Le cause di ciò sono certamente molteplici. Fra le principali indicherei l'assenza, nella maggior parte delle Regioni, di una forte coscienza regionale diffusa nella popolazione, che possa alimentare la spinta al rafforzamento delle autonomie; e soprattutto le caratteristiche dei partiti italiani, centralisti nella struttura degli apparati e del finanziamento, e ancorati in genere esclusivamente a strategie di portata nazionale.

Nessun partito «nazionale» è apparso, fino a ieri, veramente interessato a rafforzare le Regioni: anche se oggi si assiste a una rinascita di regionalismo motivata probabilmente per lo più dall'intento di far fronte alla concorrenza delle «leghe». D'altra parte le realtà regionali hanno cominciato da pochissimo ad esprimere forze politiche nuove ad esso collegate: i partiti regionali di recente comparsi in alcune aree del Paese sono tuttavia ancora deboli di idee, programmi e uomini; per lo più appaiono ispirati a spirito

localistico; riscuotono diffuso consenso (ma prevalentemente, come ho detto, su basi che poco hanno a che vedere col regionalismo) solo nelle Regioni del nord.

7. Tra i fattori che hanno influito negativamente sullo sviluppo del regionalismo italiano vanno annoverate le spinte centralizzatrici o ricentralizzatrici derivanti dalle caratteristiche dello Stato sociale e dalle esigenze di modernizzazione degli apparati pubblici e della legislazione.

Si sa che spesso l'interventismo statale e l'espansione della legislazione sociale nei paesi occidentali vanno di pari passo con fenomeni di centralizzazione. Così è accaduto anche in Italia: dove, per di più, la storica debolezza e arretratezza degli apparati pubblici e il permanere di forti divari fra le diverse aree del paese fanno sì che anche in una fase, come quella odierna, piuttosto di crisi dello Stato sociale e di spinta alla riduzione dell'intervento pubblico permangano forti tendenze al mantenimento o al trasferimento al centro di poteri e funzioni.

La struttura dello Stato centrale non si è radicalmente modificata né alleggerita. Resta e anzi si rafforza una consistente amministrazione periferica dello Stato, e nuovi compiti ad essa vengono devoluti (ad esempio, ai Prefetti o alle strutture periferiche del Ministero dei beni culturali).

Un altro elemento che indebolisce il regionalismo è il divario di livello organizzativo e di efficienza fra le diverse Regioni.

Talune Regioni, specie, del sud, spesso appaiono inadeguate ai compiti che derivano dall'esercizio delle loro competenze costituzionali; così che gli apparati centrali hanno buon gioco nel far valere l'esigenza di assicurare eguaglianza e uniformità di *standards* in tutto il paese, sopperendo alle carenze e all'inerzia delle Regioni mediante l'esercizio di poteri concorrenti o sostitutivi, che finiscono per imporre anche alle Regioni relativamente o potenzialmente più capaci ed efficienti una prevalente e soffocante presenza centrale.

8. In base alla Costituzione, le Regioni italiane godono, come si sa, di potestà legislativa e amministrativa. Il potere giudiziario è invece esclusivamente esercitato dallo Stato centrale: anche gli organi di giustizia amministrativa di primo grado, che secondo l'art. 125, comma 2, della Costituzione, sono istituiti «nella Regione» — e cioè, oggi, i Tribunali amministrativi regionali — sono organi

statali privi di qualsiasi collegamento strutturale con l'ente Regione, formati da giudici professionali nominati e governati dal centro, e competenti a giudicare sui provvedimenti, adottati da qualunque amministrazione centrale o periferica, che abbiano efficacia localizzata sul territorio.

Secondo il progetto originario di Costituzione, le Regioni avrebbero dovuto avere tre tipi o tre livelli di potestà legislativa, in materie determinate: una primaria o esclusiva, da esercitare nei soli limiti dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi internazionali, delle norme fondamentali delle riforme decise dal legislatore nazionale, e degli interessi nazionali; una concorrente o ripartita, da esercitarsi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato nelle singole materie; e una di integrazione e di attuazione delle leggi statali.

All'Assemblea costituente, però, nell'ambito della tendenza generale a ridurre l'autonomia regionale, la potestà primaria o esclusiva venne soppressa: essa è stata attribuita alle sole Regioni speciali dai rispettivi statuti.

È rimasta, come tipo generale, la potestà concorrente o ripartita; la potestà integrativa spetta istituzionalmente alle Regioni speciali, in certe materie, e la potestà di attuazione è delegata di volta in volta alle Regioni dal legislatore statale.

Questa scelta ha fatto sì che non vi sia alcuna materia in cui il legislatore statale è privo di competenza, potendo egli sempre intervenire a statuire i principi fondamentali: concetto, questo, alquanto elastico e che di fatto ha consentito i più penetranti interventi normativi del legislatore centrale.

Per di più la prassi e la giurisprudenza si sono orientate — prima per le sole materie oggetto di obblighi comunitari, poi in generale — nel senso che il legislatore statale non deve necessariamente limitarsi a dettare norme di principio mediante le c.d. leggi cornice (alcune delle quali, comunque, sono assai dettagliate), ma può disciplinare anche i particolare delle materie di competenza regionale, con norme «suppletive» o «cedevoli», nel senso che esse possono essere sostituite da norme della legge regionale, rispettose dei principi di quella statale.

Poiché, inoltre, il legislatore nazionale spesso non precisa quali siano le disposizioni di principio inderogabili, e quelle di dettaglio derogabili invece dalle Regioni, di fatto i confini precisi della potestà legislativa regionale restano indeterminati e affidati caso

per caso alla trattativa fra Regione e Governo che controlla la legge regionale, e in definitiva alla Corte costituzionale.

Ciò spinge molte Regioni ad adeguarsi ad un ruolo legislativo minore, consistente nel dettare solo norme particolari, per lo più di organizzazione e di procedimento, lasciando la disciplina sostanziale delle materie interamente alle disposizioni legislative statali, che vengono così ad essere direttamente applicate dalle amministrazioni regionali.

Più ampia, in linea di principio, è la potestà primaria delle Regioni speciali, ma anch'essa viene ristretta dalla prassi e dalla giurisprudenza, che interpretano estensivamente i limiti dell'interesse nazionale e delle riforme economico-sociali.

Per converso la potestà legislativa di attuazione, attribuita dalla legge alle Regioni in tutte le materie in cui esse hanno ricevuto deleghe amministrative dallo Stato, può di fatto esplicitarsi talora in limiti non molto più ristretti di quelli che caratterizzano la potestà concorrente.

In definitiva la legislazione regionale ha per lo più carattere di mera integrazione, sostanzialmente esecutiva, della legislazione statale; e quest'ultima non si è affatto ridotta quantitativamente nelle materie di competenza regionale.

La ristrettezza degli spazi disponibili per la legislazione regionale non discende peraltro da una interpretazione restrittiva delle materie che la Costituzione attribuisce alle Regioni, ma piuttosto dal modo estensivo in cui vengono intesi i poteri residui dello Stato in queste materie.

9. Sempre secondo la Costituzione, nelle materie devolute alle Regioni queste dovrebbero avere potestà amministrativa piena, e quindi esclusiva, salvo le funzioni di interesse esclusivamente locale che la legge dello Stato può attribuire agli enti locali minori.

Tuttavia anche sotto questo profilo la presenza centrale resta massiccia.

Essa viene giustificata in nome della potestà di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali, che è riservata allo Stato e viene esercitata in molti modi, con contenuti spesso minuziosi, e tali da condizionare non solo l'amministrazione ma anche la legislazione regionale.

È frequente poi che competenze statali vengano mantenute o

create in nome di interessi nazionali che si affermano insuscettibili di frazionamento, o giustificate come poteri di programmazione, di coordinamento, sostitutivi o concorrenti.

D'altra parte, come si è detto, gli apparati dello Stato centrale sono rimasti robusti e anzi si sono talora rafforzati, e spesso sono inclini a voler esercitare non solo poteri di indirizzo ma anche compiti di gestione, specie delle risorse finanziarie.

Peraltro le amministrazioni regionali non riescono a differenziarsi in modo significativo da quelle statali, anche perché ne ripetono i modelli e le prassi; esse sono formate da funzionari il cui *status* è quasi interamente regolato per le Regioni ordinarie, da accordi collettivi nazionali stipulati sotto la guida e il controllo del governo centrale, che tendono ad appiattare tale disciplina in una grande uniformità anche rispetto ad altri settori dell'amministrazione e specie rispetto all'amministrazione locale (compresa nello stesso «comparto» di contrattazione collettiva in cui rientra l'amministrazione regionale).

10. Gli enti locali minori, in particolare i Comuni, godono in Italia di una tradizione più lunga e più salda di quella regionale.

La Costituzione su questo terreno non è priva di ambiguità.

Da un lato essa pone le premesse per una stretta integrazione del sistema amministrativo locale con quello regionale, prevedendo che nelle materie di competenza regionale gli enti minori esercitino in proprio le funzioni di interesse esclusivamente locale loro demandate dalla legge statale, e che le Regioni si avvalgano normalmente degli enti locali mediante la delega, o dei loro uffici, per l'esercizio delle proprie attribuzioni; e ancora prevede che le Regioni disciplinino la materia delle circoscrizioni comunali, che il controllo sugli atti degli enti locali spetti ad un organo regionale, e che la finanza locale sia coordinata con quella regionale.

Dall'altro lato però il timore di un neo-centralismo regionale ha indotto a stabilire degli elementi di «separazione» fra ordinamento regionale e ordinamento degli enti locali: le Regioni — salvo quelle a statuto speciale — non hanno competenza diretta sull'ordinamento locale, e la legge dello Stato interviene ad attribuire direttamente funzioni agli enti minori.

Di fatto poi la tradizione di tutela esercitata dallo Stato sugli enti locali, l'interesse degli apparati centrali e della classe politica nazionale a collegarsi direttamente con la periferia «saltando» le

Regioni, la disponibilità da parte dello Stato della maggior parte delle risorse finanziarie, il sistema di finanziamento degli enti locali che esclude ogni controllo delle Regioni sulle risorse a queste assegnate, e l'antica diffidenza delle amministrazioni locali verso la Regione vista come «padrone» vicino, convergono nel far sì che, nonostante le strette connessioni fra Regioni ed enti locali, questi ultimi privilegino spesso i rapporti col centro, stringendo le Regioni in una tenaglia fra apparati centrali e amministrazioni locali, che tende a ridurne ancora di più lo spazio.

I Comuni sono da sempre più «popolari» delle Regioni; e di recente le Province, che per un certo periodo parevano destinate a vedere ridotto il loro ruolo, vanno invece riconquistandone uno più significativo, sancito dalla nuova legge sull'ordinamento delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990); anche se quest'ultima apre nuovi spazi pure all'intervento delle Regioni nella disciplina delle funzioni locali e del loro riparto, nonché nell'organizzazione dei nuovi «governi metropolitani» (spazi tuttora, però, largamente inutilizzati e inesplorati).

11. La Costituzione prevede espressamente non solo che le Regioni abbiano autonomia finanziaria, nei limiti stabiliti dalla legge dello Stato, ma anche che la loro finanza sia alimentata da tributi propri, da quote di tributi erariali e da contributi speciali.

Di fatto, il finanziamento delle Regioni speciali, regolato dai rispettivi statuti, si fonda su forme abbastanza generose di «*tax-sharing*», per cui queste godono di risorse non irrilevanti in proporzione alla loro forza economica.

Invece il sistema finanziario delle Regioni ordinarie, che è uniforme, configurato negli anni in cui si avviava una riforma tributaria che ha accentuato l'accentramento delle risorse, ha accolto una visione molto attenuata dell'autonomia finanziaria. I tributi propri regionali sono pochissimi, di scarso rilievo e quasi interamente disciplinati dallo Stato. Il sistema di «*tax-sharing*» si è fondato, anziché sull'attribuzione alle Regioni di quote del gettito di tributi localmente riscosso, sulla formazione di un fondo comune nazionale cui affluiscono percentuali variabili del gettito di talune imposte, ma che nella realtà è determinato ormai nelle sue dimensioni da libere decisioni del legislatore statale, oggi assunte addirittura su base annuale; e che viene ripartito fra le varie Regioni senza alcun rapporto con l'entità delle risorse prelevate in



ciascuna di esse, bensì in proporzione a fattori oggettivi quali la popolazione, l'estensione territoriale e le condizioni economico-sociali.

Accanto a queste forme di finanziamento ordinario, integrate da una limitata capacità di indebitamento riconosciuta alle Regioni, sono proliferati i fondi speciali formati e ripartiti fra le Regioni dagli organi centrali, con criteri variabili, e soprattutto vincolati nel loro impiego a destinazioni anche specificamente stabilite a livello centrale; o addirittura i fondi statali impiegati per il finanziamento di specifiche azioni di spesa delle Regioni, controllate o approvate da organi centrali.

Così che, in definitiva, le Regioni non hanno alcuna reale autonomia dal lato delle entrate, ma solo autonomia di spesa, nell'impiego delle risorse loro assegnate; e anche tale autonomia è fortemente condizionata dai vincoli posti dagli organi centrali.

Il «cordone della borsa» rimane saldamente in mano allo Stato, che preferisce allentarlo per disporre nuove spese sul proprio bilancio, spesso anche nelle materie di competenza regionale, o disporre direttamente di risorse a favore degli enti locali, senza alcun «filtro» della Regione: finendo anche per questa via per riappropriarsi di poteri e per espandere la propria presenza.

12. I limiti rigorosi all'azione regionale, discendenti dal modo in cui sono state configurate le competenze delle Regioni, e i larghi poteri di indirizzo e di governo specie finanziario riservati agli organi centrali, rendono minimi, se non inesistenti, i rischi che attraverso tale azione vengano messi a repentaglio fondamentali interessi unitari del paese, o si attenti all'unità di fondo dell'ordinamento.

Infatti i rischi o le prospettive, recentemente affacciate, di un riassetto dello Stato su basi federali o addirittura della «secessione» di una parte del paese sono tutte nate su basi schiettamente «politiche», in relazione all'indebolirsi del tradizionale sistema politico e all'espandersi di forze politiche nuove: ma di ciò non si avverte ancora praticamente traccia nell'ordinamento, essendo le prassi legislative e amministrative tuttora attestate nella consolidata linea di consistente centralismo.

Si spiega così come fra gli strumenti di controllo che la Costituzione ha previsto nei confronti degli atti e degli organi delle Regioni, taluni siano rimasti finora privi di pratica attuazione.

Questo è il caso della questione di merito per contrasto di interessi, che secondo l'art. 127 della Costituzione il Governo può sollevare di fronte al Parlamento nazionale nei confronti delle leggi regionali. Il governo preferisce invariabilmente far valere, e spesso con successo, qualcuno dei vari limiti di legittimità che incontra il legislatore regionale, interpretati in senso estensivo, ricorrendo alla Corte costituzionale e rinunciando invece ad attivare il conflitto di interessi che assumerebbe un carattere più spiccatamente politico.

Ancora, non si è mai dovuto ricorrere finora allo strumento estremo dello scioglimento anticipato dei consigli regionali, che la Costituzione prevede in caso di grave violazione di legge o di impossibilità di funzionamento e perfino «per ragioni di sicurezza nazionale» (art. 126).

I controlli puntuali sugli atti (legislativi e amministrativi) delle Regioni sono esplicitamente previsti e disciplinati dalla Costituzione, e si esercitano nelle sole forme e nei limiti da questa stabiliti (come di recente ha ribadito la Corte costituzionale).

Tali controlli funzionano, certo, e spesso anzi sono esercitati con zelo perfino eccessivo: ma raramente sono il luogo di conflitti fondamentali.

In particolare, come è noto, il controllo sulle leggi regionali è affidato al Governo, il quale può rinviare al Consiglio regionale la legge che ritenga eccedere i limiti della competenza regionale, o contrastare con l'interesse nazionale; se però il Consiglio regionale riapprova la legge a maggioranza assoluta, il Governo può solo sollevare il conflitto davanti alla Corte costituzionale o al Parlamento, con ricorso che sospende la promulgazione della legge regionale.

Esercitandosi tale controllo in via preventiva rispetto all'entrata in vigore della legge regionale, è naturale che spesso le Regioni preferiscano negoziare col Governo e ottenere il bene-stare, anche accettando le sue condizioni, piuttosto che attendere l'esito del giudizio della Corte costituzionale: anche se, da ultimo, l'accelerazione impressa ai lavori di questa consente di ottenere una decisione in tempi ragionevolmente brevi.

Comunque per lo più i conflitti di maggiore rilevanza vengono promossi dalle Regioni contro leggi statali che attribuiscono competenze agli organi centrali o restringono quelle regionali.

Il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni è abbastanza abbondante. Nel complesso la giurisprudenza della Corte costitu-

zionale non ha impedito, e anzi spesso ha avallato, l'affermazione di indirizzi restrittivi nei confronti delle autonomie regionali, giustificando le scelte legislative statali volta a volta sul fondamento di esigenze della programmazione nazionale, del coordinamento della spesa pubblica, della salvaguardia di interessi nazionali non frazionabili, o di esigenze di emergenza.

E tuttavia l'arbitrato della Corte costituzionale è stato sul piano istituzionale forse la migliore difesa delle Regioni, in un contesto come quello italiano in cui le classi politiche, gli apparati amministrativi e spesso le organizzazioni di interessi e anche le organizzazioni di opinione (ad esempio le associazioni di tutela dell'ambiente) hanno avuto e tuttora hanno atteggiamenti di forte diffidenza per le autonomie regionali.

13. In ordine ai rapporti reciproci fra le Regioni, si può osservare che — a parte le Regioni a statuto speciale, le quali tendono a mostrare una maggiore individualità — le altre appaiono spesso esprimere indirizzi e atteggiamenti uniformi, che si riflettono anche nel contenuto delle loro leggi.

Vi sono bensì divari anche consistenti di efficienza e di presenza, specie a favore delle Regioni del sud, ma in linea di principio non è dato di constatare profonde diversità di interessi o di indirizzi politici fra le diverse Regioni.

Il «fronte» delle Regioni si forma per lo più quando si tratta di contrattare o di confliggere con lo Stato, ma spesso sono poche le Regioni attive in questo fronte, e le altre sembrano passivamente appoggiarsi all'iniziativa delle Regioni leaders.

Nel complesso poi le istituzioni regionali non sono mai riuscite ad attivare forme efficienti di pressione e di «lobbying» presso gli organi centrali, e in particolare presso il Parlamento, ove prevalgono per lo più le pressioni di organizzazioni di interessi o anche, ad esempio, quelle delle associazioni, politicamente più robuste, dei Comuni e delle Province.

Non mancano casi di collaborazione istituzionalizzata fra Regioni, benché per lo più sia lo Stato ad occuparsi dei problemi che travalicano i confini di una Regione.

Praticamente assente è invece un contenzioso fra Regioni (per il quale pure la Costituzione predispone strumenti di risoluzione), salvo l'affiorare talora di conflitti di interessi nella ripartizione delle

scarse risorse finanziarie attribuite al sistema regionale nel suo complesso.

14. Nella linea di gelosa custodia delle prerogative dello Stato centrale rientra anche la cura con cui questo ha sempre cercato di escludere o di contenere la possibilità per le Regioni di intrattenere direttamente rapporti con istituzioni non nazionali, siano esse sovranazionali (o delle Comunità europee) o appartenenti ad altri Stati (come nel caso della collaborazione transfrontaliera).

L'esclusiva presenza statale nelle istituzioni comunitarie, la cui attività normativa investe molti campi di competenza regionale (si pensi all'agricoltura) — difesa dai Governi nazionali anche attraverso una estensione al campo dei rapporti comunitari dei principi e delle prassi propri dei rapporti internazionali — è uno degli elementi che concorrono a indebolire l'autonomia delle Regioni: e il problema di un'efficace partecipazione di queste all'elaborazione delle politiche comunitarie non può certo dirsi ancora risolto.

Nel campo, più in generale, delle attività all'estero, il Governo nazionale ha sempre difeso una posizione rigidamente restrittiva, rivendicando l'esclusività del «potere estero» in capo allo Stato centrale; mentre la Corte costituzionale, di recente, ha adottato un atteggiamento più equilibrato, ammettendo espressamente la possibilità per le Regioni di svolgere attività di rilievo internazionale, perseguendo la collaborazione con istituzioni straniere, sia pure senza potersi impegnare in veri accordi internazionali, senza poter interferire nella politica estera dello Stato, e quindi dovendo sempre ottenere sulle proprie iniziative l'intesa del Governo nazionale.

15. Se la situazione delle Regioni italiane è quella che si è qui cercato di tratteggiare, le prospettive di sviluppo del regionalismo appaiono oggi alquanto incerte.

Lo Stato regionale ha salde radici nell'ordinamento costituzionale, ed è questa una *chance* del regionalismo. Le Regioni infatti hanno uno *status* costituzionale, all'occorrenza difeso dall'intervento dell'organo di giustizia costituzionale.

In linea di principio — salvi alcuni aspetti, come l'assenza di organi giudiziari regionali — la configurazione dello Stato regionale come è delineato nella Costituzione italiana non è nemmeno tanto lontana dalla forma dello Stato federale diffusa nelle esperienze contemporanee, e caratterizzata per lo più dalla crescita di

poteri centrali e dall'accentuarsi di forme di federalismo cooperativo.

Oggi poi, sull'onda del già richiamato consenso politico guadagnato dalle «leghe» nel nord del paese, si discute, anche in Parlamento, di riforma regionale e perfino di introduzione di assetti federali o «quasi federali». Tuttavia la prassi quotidiana di interpretazione e di applicazione delle norme costituzionali in vigore, e l'indirizzo politico dominante, non appaiono affatto orientati a favore di una visione ampia del regionalismo e di un suo rafforzamento, che pur sarebbe possibile anche nell'attuale quadro costituzionale.

Si assiste insomma ad una certa «schizofrenia», per cui nello stesso Parlamento si discutono avanprogetti di riforma costituzionale destinati ad ampliare l'autonomia delle Regioni trasferendo ad esse le funzioni in tutte le materie salvo quelle che verrebbero espressamente riservate allo Stato (secondo un modello rovesciato rispetto a quello dell'attuale art. 117 Cost.); e contemporaneamente si continuano a varare leggi particolari ispirate a concezioni e indirizzi di centralizzazione o di ricentralizzazione.

Si è ricordato come all'Assemblea costituente si fosse proposto di collegare più strettamente le Regioni all'apparato centrale, specie attraverso la composizione della seconda Camera, ma come di questo indirizzo sia rimasto poco nel testo della Costituzione.

Ebbene, è significativo che oggi, dopo che si è aperto un dibattito sull'opportunità di riformare anche la struttura del Parlamento, correggendo il bicameralismo perfettamente paritario, nel cui ambito le due Camere appaiono spesso un doppione una dell'altra, sia bensì stata rilasciata da qualche parte la proposta di fare del Senato una «Camera delle Regioni» o delle Regioni e delle autonomie locali; ma che tale proposta non abbia finora suscitato consensi abbastanza larghi da renderne prevedibilmente probabile l'adozione, anche nel caso in cui si arrivasse ad una riforma.

In definitiva, a parte le incerte prospettive di sviluppo del sistema politico italiano, che appare comunque in una fase di profonda trasformazione, la migliore carta per il regionalismo italiano sta forse nel processo di integrazione europea, che immette le istituzioni italiane in un contesto ove sono presenti regionalismi più robusti, quali quello spagnolo e quello belga, e federalismi tradizionali come quello tedesco.

Nella futura Europa, che auspichiamo anche politicamente unita, le grandi differenze storiche, culturali, linguistiche, sociali fra le diverse aree del continente non potranno non trovare espressione anche nel riconoscimento delle realtà regionali.

Si può forse dire che l'Europa del futuro sarà regionale, o non sarà. In questo quadro, anche per il regionalismo italiano può aprirsi una nuova stagione di sviluppo e di rafforzamento.